YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (täysistunto)

23 päivänä maaliskuuta 2004 *

Asiassa C-138/02,

jonka Social Security Commissioner (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Brian Francis Collins

vastaan

Secretary of State for Work and Pensions

ennakkoratkaisun työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna 27.7.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2434/92 (EYVL L 245, s. 1), ja jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (täysistunto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari) ja A. Rosas sekä tuomarit A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric ja S. von Bahr,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Collins, edustajanaan solicitor P. Edenin valtuuttamana R. Drabble, QC,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään J. E. Collins, avustajanaan E. Sharpston, QC,

— Saksan hallitus, asiamiehenään W.-D. Plessing,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään N. Yerrell ja D. Martin,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Collinsin, edustajanaan R. Drabble, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään R. Caudwell, avustajanaan E. Sharpston, ja komission, asiamiehinään N. Yerrell ja D. Martin, 17.6.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.7.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Social Security Commissioner on esittänyt 28.3.2002 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 12.4.2002, EY 234 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna 27.7.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2434/92 (EYVL L 245, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1612/68), ja jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa kantajana on Collins ja vastaajana Secretary of State for Work and Pensions ja joka koskee sitä, että Secretary of State for Work and Pensions on kieltäytynyt myöntämästä Collinsille Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaista työnhakijalle myönnettävää korvausta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 12 artiklan ensimmäinen kohta) määrätään seuraavaa:

"Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista."

4 EY:n perustamissopimuksen 8 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 17 artikla) todetaan seuraavaa:

"1. Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus.

Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.

2. Unionin kansalaisilla on tässä sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet."

5 EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 18 artiklan 1 kohta) määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei mainitussa sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

6 EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 39 artiklan 2 kohta) mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

7 EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdan mukaan "yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin [työntekijöiden vapaa liikkuvuus] sisältää oikeuden

a) hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä;

b) liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella

— — ".

8 Asetuksen N:o 1612/68 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jokainen jäsenvaltion kansalainen ja jokainen jäsenvaltion alueella toimiva työnantaja voi tehdä voimassa olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti työhakemuksia ja -tarjouksia sekä työsopimuksia ja toimeenpanna niitä edellyttäen, ettei se johda syrjintään."

9 Asetuksen N:o 1612/68 5 artiklan mukaan "jäsenvaltion kansalaisen on työtä toisesta jäsenvaltiosta hakiessaan saatava siellä samaa apua, jota kyseisen valtion työnvälitysviranomainen antaa oman valtion kansalaisille heidän hakiessaan työtä".

10 Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion kansalaisen on työntekijänä saatava toisen jäsenvaltion alueella samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden.

11 Direktiivin 68/360/ETY 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on poistettava tässä direktiivissä säädetyin edellytyksin liikkumista ja oleskelua koskevat rajoitukset jäsenvaltioiden kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään, joihin sovelletaan asetusta (ETY) N:o 1612/68."

12 Direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä alueellaan oleskeluoikeus direktiivin 1 artiklassa tarkoitetuille henkilöille, jotka voivat esittää 4 artiklan 3 kohdassa luetellut asiakirjat.

13 Näitä asiakirjoja ovat 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan työntekijältä:

"a) maahantuloasiakirja;

b) työnantajalta saatu vahvistus työhönotosta tai työpaikkatodistus".

14 Direktiivin 68/360/ETY 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on, vaikka eivät myöntäisi oleskelulupaa, annettava palkatussa työssä oleville työntekijöille, jos työn ei arvioida kestävän yli kolmea kuukautta, rajatyöntekijöille ja kausityöntekijöille oikeus oleskella alueellaan.

Kansallinen lainsäädäntö

15 Työnhakijoille myönnettävä korvaus on sosiaaliturvaetuus, josta on säädetty Jobseekers Act 1995 -nimisessä laissa (vuoden 1995 laki työnhakijoista, jäljempänä vuoden 1995 laki), jonka 1 §:n 2 momentin i kohdan mukaan työnhakijan on oltava paikan päällä Isossa-Britanniassa.

16 Vuoden 1995 lain täytäntöönpanemisesta annetussa asetuksessa eli Jobseeker's Allowance Regulations 1996 -nimisessä asetuksessa (jäljempänä vuoden 1996 asetus) tarkennetaan työnhakijoille myönnettävän korvauksen saamisen edellytykset ja määrät, joita eri ryhmiin kuuluvat hakijat voivat vaatia. Vuoden 1996 asetuksen liitteessä 5 olevan 14 kohdan a alakohdan mukaan perheettömien, "ulkomailta tulevien henkilöiden" ryhmässä korvauksen määrä on nolla.

17 Vuoden 1996 asetuksen 85 §:n 4 momentin mukaan "ulkomailta tulevilla henkilöillä" tarkoitetaan seuraavaa:

" – — hakija, joka ei vakinaisesti asu Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannin tasavallassa, Kanaalisaarilla tai Man-saarella, joskaan hakijan osalta ei tässä suhteessa katsota, etteikö hän asuisi vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jos hän on:

a) neuvoston asetuksessa N:o 1612/68 tai neuvoston asetuksessa N:o 1251/70 tarkoitettu työntekijä tai sellainen henkilö, jolla on oikeus asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa neuvoston direktiivin 68/360/ETY tai neuvoston direktiivin 73/148/ETY nojalla.

— — "

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

18 Collins on syntynyt Yhdysvalloissa ja hänellä on Amerikan ja Irlannin kaksoiskansalaisuus. Yliopisto-opintojensa yhteydessä hän oleskeli vuonna 1978 yhden lukukauden ajan Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Hän palasi vuonna 1980 ja vuonna 1981 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan noin kymmenen kuukauden oleskelua varten, jonka aikana hän työskenteli osa-aikaisesti ja satunnaisesti baareissa ja myyntialalla. Hän palasi Yhdysvaltoihin vuonna 1981. Tämän jälkeen hän on työskennellyt joko Yhdysvalloissa tai Afrikassa.

19 Collins palasi 31.5.1998 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan löytääkseen töitä sosiaalipalvelujen alalta. Hän teki 8.6.1998 työnhakijoille myönnettävää korvausta koskevan hakemuksen, joka hylättiin Adjudication Officerin 1.7.1998 tekemällä päätöksellä sillä perusteella, ettei hänellä ollut vakinaista asuinpaikkaa kyseisessä jäsenvaltiossa. Collins haki päätökseen muutosta Social Security Appeal Tribunalilta (Yhdistynyt kuningaskunta), joka pysytti hylkäämispäätöksen todeten, ettei Collinsilla voitu katsoa olevan vakinaista asuinpaikkaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, koska yhtäältä asuminen ei ollut kestänyt huomattavaa aikaa ja toisaalta koska hän ei ollut asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettu työntekijä eikä hänellä ollut myöskään direktiivissä 68/360/ETY tarkoitettua oikeutta asua kyseisessä jäsenvaltiossa.

20 Collins saattoi asian Social Security Commissionerin käsiteltäväksi, joka päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko esillä olevan asian valittajan kaltaisessa tilanteessa olevan henkilön katsottava olevan 15.10.1968 annetussa neuvoston asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettu työntekijä?

2) Mikäli vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä, onko esillä olevan asian valittajan kaltaisessa tilanteessa olevalla henkilöllä oikeus asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa 15.10.1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY nojalla?

3) Mikäli vastaus kumpaankin edeltävään kysymykseen on kieltävä, edellyttääkö jokin yhteisön oikeuden säännös, määräys tai periaate, että esillä olevan asian valittajan kaltaisessa tilanteessa olevalle henkilölle on suoritettava sosiaaliturvaetuus, jonka saamisedellytykset vastaavat työnhakijalle myönnettävän ansiosidonnaisen korvauksen saamisedellytyksiä?"

Ensimmäinen kysymys

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

21 Collins väittää, että yhteisön oikeuden nykytilassa se, että hän on Yhdistyneessä kuningaskunnassa työtä aidosti hakeva henkilö, antaa hänelle työntekijän aseman asetuksen N:o 1612/68 soveltamisen kannalta ja häneen on tämän vuoksi sovellettava kyseisen asetuksen 7 artiklan 2 kohtaa. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin asiassa C-85/96, Martínez Sala, 12.5.1998 antamansa tuomion (Kok. 1998, s. I-2691) 32 kohdassa nimenomaisesti esittänyt säännön, jonka mukaan työnhakijoita on pidettävä kyseisessä asetuksessa tarkoitettuina työntekijöinä, jos kansallinen tuomioistuin on vakuuttunut, että kyseessä oleva henkilö on aidosti hakenut työtä määrätyn ajan.

22 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Saksan hallitukset sekä komissio katsovat sitä vastoin, ettei Collinsin asemassa oleva henkilö ole asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettu työntekijä.

23 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja Euroopan yhteisöjen komission mukaan Collins ei voi väittää olevansa "entinen" siirtotyöläinen, joka haluaa pelkästään saada etuuden asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan perusteella, koska hänen vuosina 1980 ja 1981 tekemänsä työn ja sen kaltaisen työn välillä, jota hän on ilmoittanut hakeneensa vuonna 1998, ei ole mitään yhteyttä.

24 Yhteisöjen tuomioistuin on tämän hallituksen ja komission mukaan katsonut asiassa 316/85, Lebon, 18.6.1987 antamassaan tuomiossa (Kok. 1987, s. 2811) yhtäältä, että asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa vahvistettua yhdenvertaista kohtelua sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen osalta sovelletaan ainoastaan työntekijöihin, ja toisaalta, että tällaista yhdenvertaista kohtelua sovelletaan niihin, jotka liikkuvat työn hakemista varten, vain työhön pääsyn osalta perustamissopimuksen 48 artiklan sekä kyseisen asetuksen 2 ja 5 artiklan mukaisesti.

25 Saksan hallitus kiinnittää huomiota edellä mainitussa asiassa Martínez Sala annetun tuomion taustalla olevaan erityiseen tilanteeseen, jolle oli ominaista hakijalla vastaanottavaan jäsenvaltioon olevat erittäin kiinteät ja kestävät suhteet, kun taas pääasiassa Collinsin aikaisemmin tekemä työ ja hänen hakemansa työ eivät selvästikään liity mitenkään toisiinsa.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

26 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 48 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitetulla työntekijän käsitteellä on yhteisön laajuinen ulottuvuus, eikä sitä pidä tulkita suppeasti. Työntekijänä on pidettävä jokaista, joka tekee aidosti ja todella työtä, eikä sellaista vähäistä

toimintaa oteta huomioon, joka on luonteeltaan pelkästään toisarvoista ja epäolennaista. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan työsuhteelle on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan työsuorituksia vastiketta vastaan toisen henkilön hyväksi tämän johdon alaisena (ks. mm. asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986, Kok. 1986, s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 387, 16 ja 17 kohta; em. asia Martínez Sala, tuomion 32 kohta ja asia C-337/97, Meeusen, tuomio 8.6.1999, Kok. 1999, s. I-3289, 13 kohta).

27 Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että tietyt työntekijän asemaan liittyvät oikeudet taataan siirtotyöläisille, vaikkeivät he enää olisi työsuhteessa (asia C-35/97, komissio v. Ranska, tuomio 24.9.1998, Kok. 1998, s. I-5325, 41 kohta ja asia C-413/01, Ninni-Orasche, tuomio 6.11.2003, Kok. 2003, s. I-13187, 34 kohta).

28 Kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle toimittamista oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, Collins työskenteli Yhdistyneessä kuningaskunnassa satunnaisesti baareissa ja myyntialalla sen kymmenen kuukauden ajanjakson ajan, jonka hän oleskeli kyseisessä jäsenvaltiossa vuosina 1980 ja 1981. On kuitenkin korostettava, että vaikka oletetaan, että tällaiset työt täyttävät tämän tuomion 26 kohdassa mieleen palautetut edellytykset, joiden perusteella voidaan todeta, että pääasian valittajalla oli kyseisen oleskelun ajan työntekijän asema, näiden töiden ja yli seitsemäntoista vuotta niiden lopettamisen jälkeen aloitetun toisen työpaikan hakemisen välillä ei voida katsoa olevan mitään yhteyttä.

29 Koska Yhdistyneen kuningaskunnan työmarkkinoihin ei ole olemassa riittävän kiinteätä liittymää, Collinsin tilannetta vuonna 1998 on näin ollen verrattava sellaiseen muun jäsenvaltion kansalaisen tilanteeseen, joka hakee ensimmäistä työpaikkaa toisessa jäsenvaltiossa.

30 Tältä osin on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä erotetaan toisistaan sellaiset jäsenvaltion kansalaiset, joilla ei vielä ole työsuhdetta siinä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jossa he hakevat työtä, ja sellaiset jäsenvaltion kansalaiset, jotka tekevät jo työtä vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai joita pidetään kuitenkin työntekijöinä, koska he ovat tehneet kyseisessä valtiossa työtä, mutta joilla ei enää ole työsuhdetta (ks. asia 39/86, Lair, tuomio 21.6.1988, Kok. 1988, s. 3161, Kok Ep. IX, s. 481, 32 ja 33 kohta).

31 Niihin jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka liikkuvat työtä hakeakseen, voidaan soveltaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ainoastaan työhön pääsyn osalta, kun taas sellaiset jäsenvaltion kansalaiset, jotka ovat jo päässeet työmarkkinoille, voivat asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan perusteella vaatia samoja sosiaalisia ja verotukseen liittyviä etuja kuin kotimaiset työntekijät (ks. erityisesti em. asia Lebon, tuomion 26 kohta ja asia C-278/94, komissio v. Belgia, tuomio 12.9.1996, Kok. 1996, s. I-4307, 39 ja 40 kohta).

32 Asetuksessa N:o 1612/68 ei siten käytetä työntekijän käsitettä yhdenmukaisesti. Vaikka kyseisellä sanalla tarkoitetaan mainitun asetuksen I osan II osastossa ainoastaan henkilöitä, jotka ovat jo päässeet työmarkkinoille, asetuksen muissa osissa kyseinen käsite on kuitenkin ymmärrettävä laajemmassa merkityksessä.

33 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava siten, että pääasian valittajan kaltaisessa tilanteessa oleva henkilö ei ole asetuksen N:o 1612/68 I osan II osastossa tarkoitettu työntekijä. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin tarkastettava, onko kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettu työntekijän käsite ymmärrettävä tällä tavalla.

Toinen kysymys

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

34 Collinsin mielestä direktiivissä 68/360/ETY myönnetään työnhakijoille kolmen kuukauden pituinen oleskeluoikeus.

35 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Saksan hallitukset sekä komissio katsovat, että Collinsilla on oikeus tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan työn hakemista varten ja jäädä sinne työnhakijana kohtuulliseksi ajaksi suoraan perustamissopimuksen 48 artiklan eikä direktiivin 68/360/ETY säännösten perusteella, joita sovelletaan yksinomaan henkilöihin, jotka ovat löytäneet työpaikan.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

36 Alustavasti on huomautettava, että työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta perustamissopimuksen 48 artiklassa jäsenvaltioiden kansalaisille myönnetään oikeus oleskella muiden jäsenvaltioiden alueella palkkatyön tekemistä tai hakemista varten (asia C-171/91, Tsiotras, tuomio 26.5.1993, Kok. 1993, s. I-2925, 8 kohta).

37 Työnhakijoilla perustamissopimuksen 48 artiklan perusteella olevaa oleskeluoikeutta voidaan rajoittaa ajallisesti. Koska ei ole sellaista yhteisön säännöstä, jossa vahvistettaisiin määräaika sille, kuinka kauan jäsenvaltioiden kansalaiset voivat

oleskella maassa työn hakemista varten, jäsenvaltioilla on oikeus vahvistaa kohtuullinen määräaika tätä tarkoitusta varten. Jos asianomainen kuitenkin osoittaa tämän määräajan päätyttyä, että hän hakee edelleen työtä ja että hänellä on tosiasiallisia mahdollisuuksia saada työtä, häntä ei pidä velvoittaa poistumaan vastaanottavan jäsenvaltion alueelta (asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991, Kok. 1991, s. I-745, 21 kohta ja asia C-344/95, komissio v. Belgia, tuomio 20.2.1997, Kok. 1997, s. I-1035, 17 kohta).

38 Direktiivin 68/360/ETY tarkoituksena on poistaa jäsenvaltioiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevat rajoitukset.

39 Liikkumista koskevien rajoitusten osalta direktiivin 68/360/ETY 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä sellaisille yhteisön kansalaisille oikeus poistua alueeltaan, jotka aikovat lähteä toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä. Toisaalta kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sallittava näiden kansalaisten maahan pääsy esittämällä vain voimassa oleva henkilötodistus tai passi.

40 Lisäksi kun otetaan huomioon, että oleskeluoikeus on suoraan perustamissopimuksessa myönnetty oikeus (ks. erityisesti asia C-363/89, Roux, tuomio 5.2.1991, Kok. 1991, s. I-273, 9 kohta), oleskeluluvan myöntämistä jäsenvaltion kansalaiselle, sellaisena kuin siitä on säädetty direktiivissä 68/360/ETY, ei ole pidettävä oikeuksia luovana toimena vaan sellaisena jäsenvaltion toimena, jolla on tarkoitus ainoastaan vahvistaa, millaisessa asemassa toisen jäsenvaltion kansalainen on yhteisön oikeussääntöjen perusteella (asia C-459/99, MRAX, tuomio 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6591, 74 kohta).

41 Direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan mukaan jäsenvaltiot myöntävät alueellaan oleskeluoikeuden ainoastaan työntekijöille, jotka voivat esittää maahantuloasiakirjan lisäksi työnantajalta saadun vahvistuksen työhönotosta tai työpaikkatodistuksen.

42 Kyseisen direktiivin 8 artiklassa puolestaan luetellaan tyhjentävästi ne tilanteet, joissa tietyillä työntekijäryhmillä on katsottava olevan oleskeluoikeus vaikka heille ei myönnetäkään oleskelulupaa.

43 Tästä seuraa, että direktiivin 68/360/ETY 4 ja 8 artiklassa tarkoitetun tietyssä jäsenvaltiossa oleskelua koskevan oikeuden tunnustaminen koskee vain niitä jäsenvaltion kansalaisia, joilla on jo työpaikka ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa. Tämä oikeus ei kuulu työnhakijoille. Työnhakijat voivat vedota ainoastaan kyseisen direktiivin niihin säännöksiin, jotka koskevat heidän liikkumistaan yhteisön alueella.

44 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava siten, että pääasian valittajan kaltaisessa tilanteessa olevalla henkilöllä ei ole pelkästään direktiivin 68/360/ETY perusteella oleskeluoikeutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Kolmas kysymys

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

45 Collinsin mukaan ei ole epäilystäkään siitä, etteikö hän olisi toisen jäsenvaltion kansalainen, joka oleskelee säännönmukaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa,

ja että työnhakijoille myönnettävä korvaus kuuluu perustamissopimuksen soveltamisalaan. Näin ollen kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-184/99, Grzelczyk, 20.9.2001 antamassaan tuomiossa (Kok. 2001, s. I-6193) katsonut, maksuihin perustumattomasta järjestelmästä myönnettävän, varoihin perustuvan etuuden maksaminen muun kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaiselle ei voi riippua sellaisesta edellytyksestä, jota ei sovelleta viimeksi mainitun valtion kansalaisiin. Collins myöntää, että vakinaista asumista koskeva peruste koskee myös Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia. Kansallisen oikeuden säännöstä on kuitenkin vakiintuneesti pidettävä yhteisön oikeudessa tarkoitetulla tavalla syrjivänä, jos asianomaisen jäsenvaltion kansalaiset voivat luontaisesti täyttää sen edellytykset helpommin.

46 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Saksan hallitukset väittävät, ettei ole sellaista yhteisön oikeuden säännöstä, määräystä tai periaatetta, jonka mukaan Collinsin asemassa oleville henkilöille olisi maksettava työnhakijoille myönnettävän korvauksen kaltainen etuus.

47 Siltä osin kuin mahdollisesti on kyse välillisestä syrjinnästä, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, että on olemassa asian kannalta merkityksellisiä objektiivisia perusteluja olla myöntämättä Collinsin kaltaisessa asemassa oleville henkilöille tuloihin perustuvaa, työnhakijoille myönnettävää korvausta. Toisin kuin asiassa C-224/98, D'Hoop, 11.7.2002 annetun tuomion (Kok. 2002, s. I-6191) taustalla olevassa tilanteessa, kyseessä olevan korvauksen myöntämisen osalta vahvistetut perusteet eivät mene pidemmälle kuin tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi on välttämätöntä. Niitä on pidettävä oikeasuhteisina ja näin ollen hyväksyttävänä menetelmänä varmistaa se, että hakijan ja maantieteellisten työmarkkinoiden välillä on tosiasiallinen yhteys. Jos tällaisia perusteita ei ole vahvistettu, henkilöillä, joilla ei ole mitään yhteyttä tai jotka vain pitävät yllä vähäistä yhteyttä Yhdistyneen kuningaskunnan työmarkkinoihin, kuten Collinsin tapauksessa on kyse, olisi näin ollen mahdollisuus vaatia kyseistä korvausta.

48 Komission mukaan on selvää yhtäältä, että Collins on hakenut aidosti työtä Yhdistyneessä kuningaskunnassa kahden kuukauden ajan sen jälkeen kun hän

saapui kyseiseen jäsenvaltioon, ja toisaalta, että hän asui kyseisessä jäsenvaltiossa laillisesti työnhakijana. Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö hän voisi laillisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvana unionin kansalaisena saada perustamissopimuksen 6 artiklassa myönnettyä suojaa kaikkea kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää vastaan kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan. Juuri tämä on tilanne työnhakijalle myönnettävän korvauksen osalta, jota on pidettävä asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalisena etuna.

49 Komissio huomauttaa lisäksi olevan selvää, että oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa työn hakemista varten voidaan rajata kohtuulliseen aikaan ja että näin ollen myös Collinsin oikeus vedota perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklaan edellä mainitun korvauksen saamiseksi samalla perusteella kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset on rajattu tähän laillisen asumisen ajanjaksoon.

50 Komissio katsoo kuitenkin, että vakinaista asumista koskeva edellytys voi merkitä välillistä syrjintää siltä osin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaiset täyttävät sen helpommin kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaiset. Vaikka tällainen edellytys voi olla perusteltu objektiivisista syistä siltä osin kuin ne ovat tarpeen "sosiaalisen turismin" välttämiseksi ja näin ollen epäaitojen työnhakijoiden mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi, komissio huomauttaa, ettei työnhaun aitoutta ole Collinsin osalta kiistetty. Hän ei näet ole lopettanut työskentelemästä sen jälkeen kun hän hieman Yhdistyneeseen kuningaskuntaan saapumisensa jälkeen löysi työpaikan.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

51 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy lähinnä sitä, onko olemassa sellaista yhteisön oikeuden määräystä, säännöstä tai

periaatetta, jonka perusteella jäsenvaltion kansalainen, joka hakee aidosti työtä toisessa jäsenvaltiossa, voi vaatia tässä toisessa jäsenvaltiossa vuoden 1995 laissa säädetyn kaltaista työnhakijalle myönnettävää korvausta.

52 Alustavasti on ilman, että on tarpeen tutkia kysymystä siitä, kuuluuko pääasian valittajan kaltainen henkilö sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna neuvoston 2.12.1996 antamalla asetuksella N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1408/71), henkilölliseen soveltamisalaan, todettava ennakkoratkaisupyynnön perusteella, ettei asianomainen ole ennen työnhakuaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa asunut milloinkaan missään toisessa jäsenvaltiossa, joten pääasiaan ei voida soveltaa asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklassa olevaa yhteenlaskusääntöä.

53 Vuoden 1996 asetuksen mukaan muiden jäsenvaltioiden työtä hakevat kansalaiset voivat siltä osin kuin he eivät ole asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuja työntekijöitä tai heillä ei ole direktiivin 68/360/ETY perusteella oleskeluoikeutta, vaatia kyseistä korvausta ainoastaan, jos he asuvat vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

54 Näin ollen on tarkastettava, onko yhdenvertaisen kohtelun periaate ristiriidassa sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jonka mukaan työnhakijalle myönnettävän korvauksen saaminen edellyttää asumisedellytyksen täyttymistä.

55 Perustamissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kielletty perustamissopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kyseisen sopimuksen erityismääräysten soveltamista. Perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohta on tällainen erityismääräys, joten on tarkasteltava ensimmäiseksi vuoden 1996 asetusta tähän artiklaan nähden.

56 Tältä osin on huomautettava, että yksi perustamissopimuksen 48 artiklassa jäsenvaltioiden kansalaisille myönnetyistä oikeuksista on oikeus liikkua vapaasti muiden jäsenvaltioiden alueella ja oleskella siellä työn hakemista varten (em. asia Antonissen, tuomion 13 kohta).

57 Toisessa jäsenvaltiossa työtä hakevat jäsenvaltion kansalaiset kuuluvat siis perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisalaan ja heillä on näin ollen tässä määräyksessä tarkoitettu oikeus yhdenvertaiseen kohteluun.

58 Yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut sen kysymyksen osalta, kattaako toisessa jäsenvaltiossa työtä hakevilla jäsenvaltioiden kansalaisilla oleva oikeus yhdenvertaiseen kohteluun myös pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset rahalliset etuudet, että jäsenvaltion kansalaiset, jotka liikkuvat työn hakemisen vuoksi, hyötyvät tällaisesta yhdenvertaisesta kohtelusta vain työhön pääsyn osalta perustamissopimuksen 48 artiklan sekä asetuksen N:o 1612/68 2 ja 5 artiklan mukaisesti, mutta eivät kyseisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen osalta (em. asia Lebon, tuomion 26 kohta ja em. asia komissio v. Belgia, tuomio 12.9.1996, tuomion 39 ja 40 kohta).

59 Asetuksen N:o 1612/68 2 artikla koskee työhakemuksien ja -tarjouksien sekä työsopimuksien tekemistä ja niiden toimeenpanemista, kun taas kyseisen asetuksen 5 artiklassa on kyse työnvälitysviranomaisten antamasta avusta.

60 Kyseisissä artikloissa ei tosin nimenomaisesti mainita rahallisia etuuksia. Yhdenvertaista kohtelua koskevan oikeuden ulottuvuuden määrittelemiseksi työnhakijoiden osalta kyseistä periaatetta on kuitenkin tulkittava muiden yhteisön oikeuden määräyksien ja säännösten ja erityisesti perustamissopimuksen 6 artiklan perusteella.

61 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on näet useaan otteeseen korostanut, unionin kansalaiset, jotka oleskelevat laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, voivat vedota perustamissopimuksen 6 artiklaan kaikissa yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat jäsenvaltioiden kansalaiset voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu (ks. erityisesti em. asia Grzelczyk, tuomion 31 ja 32 kohta ja asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003, Kok. 2003, s. I-11613, 22 ja 23 kohta).

62 On korostettava, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut unionin kansalaisuuden omaavan opiskelijan osalta, että oikeus Belgian vähimmäismääräisen toimeentulotuen (minimex) kaltaisiin, vakuutusmaksuihin perustumattomasta järjestelmästä saataviin sosiaalietuuksiin kuuluu kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon soveltamisalaan ja että se, että mahdollisuus saada kyseinen etuus riippuu edellytyksistä, jotka voivat merkitä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, on ristiriidassa perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklan kanssa (em. asia Grzelczyk, tuomion 46 kohta).

63 Kun otetaan huomioon unionin kansalaisuuden käyttöön ottaminen ja se, miten unionin kansalaisilla olevaa yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeutta on oikeuskäytännössä tulkittu, sellaista rahallista etuutta, jolla pyritään helpottamaan työhön pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoilla, ei ole enää mahdollista jättää perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdan, jossa vahvistetaan perustamissopimuksen 6 artiklassa taattu yhdenvertaisen kohtelun perusperiaate, soveltamisalan ulkopuolelle.

64 Tämän kehityksen on heijastuttava siihen, miten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ulottuvuutta on tulkittava työhön pääsyn osalta edellä mainituissa asioissa Lebon ja komissio vastaan Belgia, tuomio 12.9.1996, omaksuttuun tulkintaan nähden.

65 Vuoden 1996 asetuksella otetaan käyttöön erilainen kohtelu sen perusteella, onko kyse Yhdistyneessä kuningaskunnassa vakinaisesti asuvasta henkilöstä vai ei. Koska kotimaan kansalaiset voivat täyttää tämän edellytyksen helpommin, kyseisellä lainsäädännöllä kohdellaan epäedullisemmin jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka käyttävät liikkumisoikeuttaan hakeakseen työtä toisen jäsenvaltion alueella (ks. vastaavasti asia C-237/94, O'Flynn, tuomio 23.5.1996, Kok. 1996, s. I-2617, 18 kohta ja asia C-388/01, komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003, Kok. 2003, s. I-721, 13 ja 14 kohta).

66 Tällainen asumisedellytys voi olla perusteltu ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään (asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998, Kok. 1998, s. I-7637, 27 kohta).

67 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jo katsonut, että on perusteltua, että kansallinen lainsäätäjä haluaa varmistaa, että asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun sosiaalisen edun luonteisten korvausten hakijan ja kyseessä olevien maantieteellisten työmarkkinoiden välillä on tosiasiallinen yhteys (ks. ensimmäistä kertaa työnhakijana oleville nuorille myönnettävän työmarkkinatuen osalta em. asia D'Hoop, tuomion 38 kohta).

68 On korostettava, että vuoden 1995 lailla käyttöön otettu työnhakijoille myönnettävä korvaus on sosiaaliturvaetuus, ja koska sillä korvataan työttömyyskorvaus ja toimeentulotuki, sen saaminen edellyttää etenkin sitä, että sitä hakeva henkilö on valmiina tekemään työtä, että hän hakee aktiivisesti työtä ja että hänen tulonsa eivät ylitä sovellettavaa määrää eivätkä hänen varansa vahvistettua määrää.

69 On mahdollista pitää perusteltuna sitä, että jäsenvaltio myöntää tällaisen korvauksen vasta sen jälkeen, kun työnhakijan ja kyseisen valtion työmarkkinoiden välillä on voitu osoittaa olevan tosiasiallinen yhteys.

70 Tällaisen yhteyden olemassaolo voitaisiin tarkastaa etenkin toteamalla, että kyseinen henkilö on kohtuullisen ajanjakson ajan todellisesti ja aidosti hakenut työtä kyseessä olevassa jäsenvaltiossa.

71 Yhdistynyt kuningaskunta voi näin ollen edellyttää, että tällaisen korvauksen hakijoilla on oltava liittymä sen työmarkkinoihin.

72 Asumisedellytyksellä voidaan lähtökohtaisesti varmistaa tällainen liittymä, mutta jotta sitä voidaan pitää oikeasuhteisena, se ei kuitenkaan saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Erityisesti on todettava, että kansallisten viranomaisten on sovellettava kyseistä edellytystä selkeiden ja ennalta tiedossa olevien perusteiden mukaan ja asian saattamisen tuomioistuimen käsiteltäväksi on oltava mahdollista. Jos tietynpituista asumisaikaa vaaditaan kyseisen edellytyksen täyttämiseksi, se ei joka tapauksessa saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista, jotta kansalliset viranomaiset voivat varmistaa, että asianomainen todellisesti hakee työtä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoilta.

73 Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava siten, että perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa määrätty oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, kun tätä määräystä luetaan yhdessä perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklan kanssa, ei ole ristiriidassa sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jonka mukaan työnhakijalle myönnettävän korvauksen saaminen edellyttää asumisedellytyksen täyttymistä, siltä osin kuin kyseistä edellytystä voidaan perustella objektiivisilla ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomilla syillä, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.

Oikeudenkäyntikulut

74 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan ja Saksan hallituksille sekä komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Social Security Commissionerin 28.3.2002 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Pääasian valittajan kaltaisessa tilanteessa oleva henkilö ei ole työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68, sellaisena kuin se on muutettuna 27.7.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2434/92, I osan II osastossa tarkoitettu työntekijä. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin tarkastettava, onko kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettu työntekijän käsite ymmärrettävä tällä tavalla.**

2) Pääasian valittajan kaltaisessa tilanteessa olevalla henkilöllä ei ole pelkästään jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY perusteella oleskeluoikeutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

3) EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 39 artiklan 2 kohta) määrätty oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, kun tätä määräystä luetaan yhdessä EY:n perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 12 ja EY 17 artikla) kanssa, ei ole ristiriidassa sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jonka mukaan työnhakijalle myönnettävän korvauksen saaminen edellyttää asumisedellytyksen täyttymistä, siltä osin kuin kyseistä edellytystä voidaan perustella objektiivisilla ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomilla syillä, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.

Skouris Jann Timmermans

Gulmann Cunha Rodrigues Rosas

La Pergola Puissochet Schintgen

Colneric von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä maaliskuuta 2004.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti